



Organiza: CONDESAN

## DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA Y LA REGIÓN ANDINA.



Por: **Gustavo Cárdenas.**  
IICA. Sede Central.

**Director de Recursos Naturales y  
Gestión Ambiental en la Dirección de Liderazgo  
Técnico y Gestión del Conocimiento**

La **Gobernanza** se define como el proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de una sociedad. Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar.

Este sistema tendrá **más gobernabilidad** cuánto más previsible, transparente y legítimo sea este marco. De esta manera, gobernanza es "**una noción más amplia que gobierno, puesto que no está referida a estructuras específicas**, sino a una serie de procedimientos y prácticas que involucra una amplia gama de actores y redes".

**Gobernabilidad** implica el perfeccionamiento del sistema democrático en busca de un espacio para las **interrelaciones sociales mediante la elección de la eficacia decisional y el mejoramiento del aparato estatal frente a la sociedad civil.**

Se relaciona con la capacidad institucional para responder a grandes temas y a los problemas comunes con la **armonización de la sociedad y del Estado para la correcta utilización de los recursos naturales**, constituyendo un **indicador de la gobernabilidad del país.**

### Algunos Antecedentes:

#### 1. **Gobernanza, tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina: Aspectos conceptuales**

##### 1.1 Una breve reseña histórica:

Para reflexionar acerca de este tema partiremos identificando tres grandes etapas en la historia agraria reciente de América Latina, que generan un contexto específico a partir del cual se desprenden los criterios de "buen gobierno" para administrar los recursos naturales:

- Una primera fase, **iniciada a fines de los 50**, en donde el Estado juega un rol central en la política agrícola, que es aplicada bajo un modelo de sustitución de importaciones que busca la industrialización de cada país. Las políticas agrícolas se centran en la ejecución de reformas agrarias y de grandes proyectos de desarrollo, que incluyen infraestructura, crédito y asistencia técnica, entre otros componentes. En dichos proyectos se difunden paquetes tecnológicos que son aplicados en cada rubro en forma estándar (Revolución Verde): los agricultores son vistos

como soportes pasivos cuya función es aplicar los nuevos conocimientos que provienen de las estaciones experimentales. Las empresas agroindustriales y los movimientos sociales están en fase de constitución, razón por la cual las intervenciones dirigidas a fomentar el desarrollo agrícola son de responsabilidad de los organismos públicos.

**Dado estos factores, hablamos de una época en donde se identifica un solo problema (aumentar la producción agrícola), una sola solución (los paquetes tecnológicos de la Revolución Verde) y un sólo actor (el Estado).**

- La segunda fase, implementada **en la década de los 80 y los 90**, se caracteriza por la detención de los procesos de Reforma Agraria y **por una drástica reducción del tamaño del Estado**, lo cual contribuye a reducir el impacto de los programas públicos aplicados en el medio rural.
- En esta etapa muchos países impulsan un proceso de apertura comercial que busca especializar a la producción local en función de sus ventajas comparativas, **lo que junto al desarrollo agro exportador, genera una fuerte competencia en el mercado doméstico.**
- En muchos países predomina una visión liberal exacerbada que le otorga un rol central al mercado para asignar los recursos, **estrategia que objetivamente favorece a los agricultores y empresas de mayor tamaño, en desmedro de los sectores rurales más pobres.**
- **La tercera fase se inicia en esta década (2000's)** y se caracteriza por el **surgimiento de nuevos problemas que condicionan el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial).** Como la agricultura incide directamente en el medio ambiente, la salud pública, el desarrollo regional o los equilibrios sociales, **se produce una de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas.**

Estas ya no se hacen solamente en los Ministerios de Agricultura, sino que deben negociarse con los Ministerios de Salud o Medio Ambiente, las organizaciones de consumidores, las ONG ambientales y/o las regiones. **El sector deja de operar solamente con una racionalidad económica de corto plazo:**

**Adquieren una importancia progresiva los temas de calidad, responsabilidad social y desarrollo sustentable,** que en mayor o menor medida, empiezan a ser internalizados por las empresas y los productores.

Durante esta etapa se expresan fuerzas que se han gestado en la fase anterior **-las ONG y los movimientos sociales-**, que poco a poco, y con más éxito en ciertos países que en otros, logran generar una agenda agraria más inclusiva y más compleja que aquella de la etapa anterior. **La empresa privada sigue jugando un rol central en el proceso de desarrollo económico, pero también ocupan un espacio relevante el Estado y los actores sociales.**

**El enfoque lineal o secuencial de decisión (concepción -> evaluación -> decisión -> implementación) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una red de actores organizados, tanto públicos como privados, que combina modalidades de cooperación y competencia.** A través de su experiencia concreta, todos los actores involucrados definen y ajustan sus modos de operación y sus funciones exactas, vale decir, juegan un rol creativo.

La innovación es pensada como un proceso colectivo de creación técnica, en donde los fenómenos de aprendizaje colectivo juegan un rol central. **Se genera así un entorno caracterizado por múltiples problemas, varias soluciones y diversas instituciones públicas y privadas para resolverlos, lo cual configura un nuevo escenario en el que se despliegan los esquemas de gobernabilidad.** En tal sentido, la legitimación de la acción pública ya no sólo

es el resultado de la eficacia o la pertinencia de las decisiones de la autoridad, **sino que también depende de la transparencia, de la “manera” de decidir.** (FAO. O. Sotomayor. Octubre de 2008.)

### **La importancia de aplicar nuevos esquemas de gobernanza:**

La revisión de experiencias también señala **la conveniencia de abandonar un esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso**, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas.

- Hay que **evitar propuestas tecnocráticas** para hacer las reformas institucionales y darle énfasis a procesos amplios de diálogo y participación. Como lo ilustra **la experiencia centroamericana**, la participación de los beneficiarios en la selección de los terrenos es clave para la buena operación de los fondos de tierras.

- **La dicotomía entre Estado o sociedad civil es una alternativa falsa, que conduce a que ambos ámbitos operen en forma separada.** El nuevo enfoque debe apuntar a **fortalecer al Estado y a la vez valorar el aporte de los organismos no estatales**, procurando establecer alianzas estratégicas entre todos los actores.

El examen de los mecanismos utilizados para darle una mayor gobernabilidad a los programas **indica la importancia asignada a la operación de redes sociales, basadas en esquemas de auto-regulación y de cooperación.**

Los métodos “bola de nieve” para seleccionar beneficiarios, los esquemas horizontales de asistencia técnica campesino-campesino, los concursos campesinos, los sistemas cruzados de microcrédito, los encadenamientos productivos entre agroindustrias y proveedores, los mecanismos de control social y la operación por cadena agroindustrial o por *clusters* **revelan nuevas formas de operación de tipo win win, que han demostrado ser más efectivas para lograr los impactos deseados.**

Todas estas experiencias tienen en común el hecho de que **movilizan los recursos cognitivos locales, aprovechan el capital social, distribuyen el poder y fomentan la autoresponsabilidad**, logrando con ello controlar la corrupción y mejorar la efectividad de los programas públicos y privados.

- El análisis de las experiencias de gestión de parques nacionales con la participación de las comunidades locales **es operativamente viable y contribuye a potenciar la conservación del patrimonio**, aportando con elementos culturales que enriquecen dicha gestión. Para potenciar esta línea de trabajo debe explorarse la posibilidad de fomentar estas experiencias **bajo un enfoque de Negocios Inclusivos y otras fórmulas de asociación entre el Estado, los grupos de base, las ONG y las empresas privadas.**

### **Se necesita considerar los siguientes elementos en la gobernabilidad:**

El carácter de recursos sostenibles a todos los recursos naturales.

- Inclusión permanente de todos los actores y usuarios en la administración
- de los recursos naturales.
- Descentralización
- Políticas claramente definidas
- Marco institucional organizado y con roles y responsabilidades bien definidas y con un marco jurídico claro.
- Instrumento de gestión adecuados.

- El aparato estatal frente a la sociedad civil se constituye en un ente normativo y facilitador para la conservación, restauración, protección y producción de los recursos naturales de los ecosistemas en el país.

❖ **GOBERNABILIDAD APLICADA A LOS RECURSOS NATURALES:**

- Capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los **RECURSOS NATURALES**.
- **Capacidad** de dar respuestas a **problemas concretos**.

❖ **MARCO REFERENCIAL Y SU PROBLEMÁTICA EN LA SOCIEDAD GLOBAL**

**PROBLEMAS DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL**

- ☐ Ineficacia de la Administración
- ☐ La debilidad del rol regulador del estado
- ☐ La debilidad de la sociedad civil
- ☐ Los problemas de captura y corrupción
- ☐ La emergencia de nuevos temas
- ☐ Los problemas asociados a la globalización

**Gobernanza Ambiental:**

- Proceso que **armoniza políticas, instituciones, procedimientos, herramientas e información** en una manera que hace posible la participación de **un mayor rango de actores, sean públicos o privados en manejo de conflictos, construcción de consensos y toma de decisiones**, aceptando la responsabilidad por sus iniciativas. Estos asuntos son manejados no por un grupo individual, sector o institución, **sino por todos los involucrados**, sobre la base de normas claramente establecidas, participación informada, responsabilidades claramente definidas y **asume empoderamiento local, seguridad jurídica y transparencia**.

**Arreglos institucionales para la gobernanza ambiental descentralizada:**

- ☐ Marco político
- ☐ Marco jurídico, seguridad jurídica
- ☐ Espacios de concertación.
- ☐ Interculturalidad
- ☐ Oportunidades
- ☐ Equidad
- ☐ Acceso
- ☐ Empoderamiento / movilización

**Análisis a partir de proyectos específicos:**

- ☐ Fortalecimiento de gestión ambiental local.
- ☐ Desarrollo de instrumentos de planificación local para el aprovechamiento de los recursos naturales.
- ☐ Incorporación de espacios de concertación.
- ☐ Visión del territorio y uso de los Recursos Naturales.
- ☐ Corresponsabilidad en el manejo de los Recursos Naturales.

- ✓ Los procesos de gobernanza ambiental descentralizada, requieren: **del fortalecimiento del capital social de las comunidades; abrir canales efectivos de participación y re acceso a la información externa e interna; de la presencia positiva del Estado como articulador y soporte de nuevos arreglos en la sociedad;** de una arquitectura institucional que permita la descentralización efectiva; de la incidencia en políticas públicas para trascender lo local; y finalmente, de asegurar el acceso a los recursos por parte de las poblaciones pobres.
- ✓ También requieren de **vocación y aptitud democrática de todos los actores**, además de ser entendidas como procesos de paz.
- ✓ Conocer y entender lo que constituye **un proceso de gobernanza ambiental descentralizada**, permite: una **mayor** interpretación de la realidad; **mejorar** los marcos legales e institucionales; **enfrentar** con mayor nivel de conocimiento los conflictos; y **promover** el diálogo entre los distintos actores.

#### Algunas preguntas claves:

- ☐ ¿Cómo definir procesos multiactores para el acceso y manejo de recursos naturales como mecanismo de gobernanza ambiental descentralizada?
- ☐ ¿Cómo generar un enfoque en el aprovechamiento de recursos naturales que incluya el aspecto cultural y la relación recursos-paisaje-cultura?



La **región andina de América del Sur** está sufriendo una amplia gama de **cambios sociales y del entorno físico y ambiental**, que van desde el crecimiento explosivo de algunas ciudades a la constante expansión de la actividad industrial y los cambios en los patrones climáticos.

**Los recursos hídricos** andinos están siendo explotados para satisfacer crecientes demandas internas y externas. A medida que los suministros de agua se vuelven más inciertos y el debate sobre cómo debe ser gestionado este recurso se polariza, **los usuarios locales y las instituciones vinculadas tratan de diseñar un camino de salida para esta situación.**

Un factor crítico en la definición del futuro de la región es la construcción de competencias, capacidades y experiencia necesaria para enfrentar problemas complejos y dinámicos relacionados con LOS RECURSOS NATURALES.

El futuro traerá más cambios. La región andina deberá enfrentar las consecuencias de las prácticas no sostenibles en el uso del agua y la tierra. Todavía no se conocen la totalidad de las consecuencias que el cambio climático – originado en el efecto invernadero y fenómenos

meteorológicos como la Oscilación del Sur/El Niño— tendrá en la disponibilidad del agua, por ejemplo. Las cuencas son también sistemas hidrológicos complejos, que ni pueden gestionarse ni predecirse completamente. Las decisiones sobre el uso del agua deben necesariamente ser tomadas en un contexto de incertidumbre y ser consideradas como una oportunidad para aprender más.

Mientras tanto, los intentos de poner en práctica los Objetivos de Desarrollo del Milenio para reducir a la mitad la proporción de gente sin acceso sostenible a agua para consumo para el año 2015, sólo pueden implicar que la demanda de agua potable va a seguir creciendo.

## **PARTICIPACION EN LA TOMA DE DECISIONES**

**Las estrategias participativas** son vitales para el futuro y abren espacios para los diversos interesados se comprometan en **la gestión del agua y otros recursos naturales**.

**Las estrategias participativas eficaces construyen competencias y capacidades en individuos y organizaciones** permitiéndoles tomar mayor control en la gestión, cumplir con más responsabilidades **y finalmente conseguir cambios más equitativos**.

En otras palabras **encontrar soluciones** depende del **proceso utilizado para encontrarlas**

***¿Cómo empoderar a los interesados más desfavorecidos para aprovechar las ventajas de una estrategia participativa?***

Los actores más poderosos pueden **monopolizar el diálogo** para cooptar los procesos participativos en beneficio propio y continuar **imponiendo un costo injusto** al sector marginado de la sociedad.

Es necesario **crear oportunidades** para que los sectores desfavorecidos puedan **expresarse por sí mismos y beneficiarse** de la gestión de los recursos naturales.

## **LA VISIÓN ANDINA DEL AGUA DESDE UNA ÓPTICA INDIGENA Y CAMPESINA**

Para los pueblos andinos, el agua puede ser mucho más que un recurso natural. En las **comunidades indígenas** existen creencias comunes que definen una visión andina del agua:

- **El agua es un ser viviente que es fuente de vida capaz de animar el universo;**
- **El agua es un ser divino que viene del dios creador del universo, Wirakocha, a fertilizar a la madre tierra, Pachamama, permitiendo así la continuidad del ciclo vital;**
- **El agua es la base de la reciprocidad que da unidad a todos los seres vivos, conectando la naturaleza y la sociedad humana, generando lazos dentro de la familia, los grupos familiares y las comunidades andinas;**
- **El agua es un derecho universal y comunitario que es distribuido de forma equitativa** de acuerdo a las necesidades, tradiciones y normas comunitarias así como respetando los ciclos del agua;
- **El agua es una expresión de flexibilidad que se adapta a los ecosistemas, circunstancias y oportunidades sin ceñirse a normas rígidas;**
- **El agua es un ser transformador que obedece a las leyes naturales, se rige por los ciclos estacionales y las condiciones del terreno;**
- **El agua es una fuerza de cohesión que permite la autodeterminación de los pueblos y las comunidades respetando a la naturaleza;**
- **El agua es un patrimonio común que pertenece a la tierra y a todos los seres vivos y**
- **El agua es un bien público que es gobernado a través del derecho**

**consuetudinario local.**

**A manera de síntesis, tres reflexiones:**

1. **En materia económica**, existen suficientes bases teóricas y prácticas para que los servicios ecosistémicos dejen de ser considerados como simples externalidades. El desafío que se impone es que estos sean conservados y aprovechados como un factor de competitividad.

**En materia social**, los ecosistemas, además de ofrecer medios de subsistencia y beneficios para la gente en el campo y las ciudades, representan un espacio ideal para promover equidad social, a través de políticas claras de acceso y distribución equitativa de beneficios.

**Es un error promover crecimiento económico a expensas de una degradación profunda de los bienes y servicios ecosistémicos**. La inversión nacional y extranjera debe ser estimulada con reglas del juego claras y equitativas que resulten atractivas y que beneficien a las partes. Y, sin embargo, no tiene por que ponerse en riesgo el capital natural ni afectarse derechos sociales fundamentales. **El sector privado responsable usualmente no debiera exigir condiciones que vayan contra los valores y los derechos de una sociedad.**

2. **“Proyectos de seguridad alimentaria deben mostrar una visión más holística considerando la tecnología, los problemas organizativos, la comercialización, el financiamiento rural y generando posibilidades para nuevas políticas y vinculándose en un sentido de integralidad a una responsabilidad ambiental, de conservación de recursos naturales para fortalecer las acciones conjuntas para un auténtico Desarrollo Rural Sustentable”.** (G. Cárdenas. IICA.2008). Finalmente:
3. **“La agricultura no es algo que se añore, la agricultura no es solamente una tradición. La agricultura no representa el pasado; la agricultura está en el centro de los retos que debe superar el Planeta durante este siglo. El reto alimentario, el reto medioambiental y el reto energético. Estos son los tres retos en cuyo centro se encuentra la agricultura, y que nos dan tres motivos para confiar en el futuro de la agricultura”.**

**Referencias bibliográficas:**

**Luisa E. Delgado\*, Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate (2007);** Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana *Laboratorio de Modelación Ecológica, Departamento de Ciencias Ecológicas, Facultad de Ciencias, Universidad de Chile*, 183 pp. *Revista Ambiente y Desarrollo* 23 (3): 68 - 73, Santiago de Chile, 2007

**Aguilera, L. (2003)** Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI Recuperado el 10/03/2008 de [http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1\\_310802](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802).

**Fraser, E., A. Gougill, W. Mabey, M. Reed y P. McApline (2006)** Bottom up and top down: analysis of participatory process for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management* 78: 114-127.

**Allen, Adriana (2003a).** «La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo», *Cuadernos del Cendes*. Dossier Interfase Periurbana, año 20, n° 53, pp. 1-15, Caracas.

*Conferencia electrónica: Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes*

**FAO. O. Sotomayor. GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA.**(2008); 36 pp.

**Bobbio, Norberto** (1985). «Democracia e ingobernabilidad», *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Gómez Cosío, Román** (2004). «The Role of Queretaro Valley Cotas in the Democratization of Local Water Governance», documento inédito de doctorado, Development Planning Unit, University College London.